

**WBE.2022.352 / sr / wm**

(4-BE.2021.2)

Art. 47

**Urteil vom 17. Mai 2023**

Besetzung

Verwaltungsrichter Winkler, Vorsitz  
Verwaltungsrichterin Lang  
Verwaltungsrichterin Schöb-Talerico  
Gerichtsschreiberin Ruchti

Beschwerde-  
führerin

**A.\_\_\_\_\_ AG**

vertreten durch Dr. iur. Beat Ries, Rechtsanwalt, Bleichemattstrasse 43,  
5001 Aarau

**gegen**

Beschwerde-  
gegnerin

**Einwohnergemeinde Q.\_\_\_\_\_**

handelnd durch den Gemeinderat  
dieser vertreten durch lic. iur. Luc Humbel, Rechtsanwalt,  
Bahnhofplatz 13, Postfach, 5201 Brugg AG

Beigeladener

**Regierungsrat des Kantons Aargau**, Regierungsgebäude, 5000 Aarau  
handelnd durch das Departement Bau, Verkehr und Umwelt,  
Rechtsabteilung, Entfelderstrasse 22, 5001 Aarau

Gegenstand

Beschwerdeverfahren betreffend Mehrwertabgabe

Entscheid des Spezialverwaltungsgerichts, Abt. Kausalabgaben und  
Enteignungen, vom 27. April 2022

---

**Das Verwaltungsgericht entnimmt den Akten:**

**A.**

**1.**

Die Parzelle Nr. aaa der Gemeinde Q. im Eigentum der A. AG, die zuvor mit je einem Abschnitt in der Industriezone (23'925 m<sup>2</sup>), der Freihaltezone (3'330 m<sup>2</sup>) und der Naturschutzzone (3'540 m<sup>2</sup>) lag, wurde mit der vom Einwohnerrat Q. am 22. Juni 2016 beschlossenen und vom Regierungsrat am 14. Februar 2018 genehmigten Teilrevision der allgemeinen Nutzungsplanung gesamthaft der neuen Arbeitszone C. zugewiesen.

**2.**

Mit Verfügung vom 11. März 2020 auferlegte der Gemeinderat Q. der A. AG für die der Einzonung gleichgestellten Umzonungen der Freihalte- und Naturschutzzoneanteile der Parzelle Nr. aaa in die Arbeitszone C. eine Mehrwertabgabe in Höhe von Fr. 361'200.00. Auf Einsprache der A. AG reduzierte der Gemeinderat die Abgabe mit Entscheid vom 13. Januar 2021 auf Fr. 360'250.00.

**B.**

**1.**

Dagegen erhob die A. AG am 11. Februar 2021 Beschwerde beim Spezialverwaltungsgericht, Abteilung Kausalabgaben und Enteignungen (SKE), mit dem Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids und Verzicht auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe.

**2.**

Nach Beiladung des Regierungsrats zum Verfahren und Durchführung eines doppelten Schriftenwechsels sowie einer mündlichen Verhandlung fällt das SKE am 27. April 2022 den folgenden Entscheid:

**1.**

Es wird festgestellt, dass die Beschwerdegegnerin das rechtliche Gehör verletzt hat.

**2.**

Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

**3.**

Die Kosten des Verfahrens, bestehend aus der Staatsgebühr von Fr. 12'800.00, der Kanzleigebühr von Fr. 520.00 und den Auslagen von Fr. 280.00, zusammen Fr. 13'600.00, sind zu 80% (Fr. 10'880.00) von der Beschwerdeführerin und zu 20% (Fr. 2'720.00) von der Beschwerdegegnerin zu bezahlen.

Nach Verrechnung mit dem Kostenvorschuss sind der Beschwerdeführerin noch Fr. 1'120.00 zurückzuerstatten.

4.

Die Beschwerdeführerin hat der Beschwerdegegnerin einen Parteikostenersatz von Fr. 5'340.00 (inkl. MWST und Auslagen) zu bezahlen.

**C.**

**1.**

Diesen Entscheid liess die A. AG am 13. September 2022 mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechten, mit den Anträgen:

1.

Es sei das angefochtene Urteil des SKE vom 27. April 2022, Nr. 4\_BE.2021.2, in Ziff. 2 vollumfänglich und den Ziffern 3 und 4, soweit die Beschwerdeführerin mit Verfahrenskosten belastet und ihr eine Parteientschädigung zu Gunsten der Beschwerdegegnerin auferlegt worden ist, aufzuheben und es sei gleichzeitig der Einspracheentscheid und der Entscheid des Gemeinderats Q. vom 13. Januar 2021/11. März 2020 betreffend Mehrwertabgabeverfügung LIG Q. Nr. aaa aufzuheben und es sei auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe für LIG Q. Nr. aaa zu verzichten.

2.

Es seien die Verfahrenskosten des vorinstanzlichen Verfahrens und des vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahrens der Beschwerdegegnerin, evtl. dem Beigeladenen, aufzuerlegen.

3.

Es sei der Beschwerdeführerin für das Verfahren vor SKE und für das vorliegende Verfahren vor Verwaltungsgericht eine angemessene Parteientschädigung auszurichten.

**2.**

Mit Beschwerdeantworten vom 11. Oktober 2022 und 14. November 2022 beantragten das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (BVU), Rechtsabteilung, im Namen des Regierungsrats und die Einwohnergemeinde Q. je die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Das SKE verzichtete mit Eingabe vom 13. Oktober 2022 auf eine Stellungnahme zur Beschwerde und verwies stattdessen auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheids.

**3.**

Im zweiten Schriftenwechsel (Replik vom 3. Januar 2023; Duplik vom 23. Januar 2023) hielten die Beschwerdeführerin und die Beschwerdegegnerin an ihren Anträgen fest.

**D.**

Das Verwaltungsgericht hat den Fall auf dem Zirkularweg entschieden (§ 7 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 6. Dezember 2011 [GOG; SAR 155.200]).

---

## **Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **I.**

#### **1.**

Gegen Entscheide des Spezialverwaltungsgerichts ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig (§ 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Dezember 2007 [Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRPG; SAR 271.200]). Das Verwaltungsgericht ist somit für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

#### **2.**

Die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist einzutreten.

#### **3.**

Mit der Beschwerde ans Verwaltungsgericht können die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts sowie Rechtsverletzungen gerügt werden. Ermessensmissbrauch, Ermessensunterschreitung und Ermessensüberschreitung gelten als Rechtsverletzungen (§ 55 Abs. 1 VRPG; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 442). Eine Ermessenskontrolle ist dagegen ausgeschlossen (Umkehrschluss aus § 55 Abs. 3 VRPG).

### **II.**

#### **1.**

Streitig ist vor Verwaltungsgericht nunmehr, einerseits ob die kantonale Mehrwertabgabe-Gesetzgebung, konkret die §§ 28a/28b des Gesetzes über Raumentwicklung und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG; SAR 713.100) mit Bezug auf die Regelung der Höhe der Abgabe (Bemessungsgrundlage) vor dem Gesetzmässigkeits- oder Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]) standhalten (angefochtener Entscheid, Erw. 4), andererseits ob die konkrete Verpflichtung der Beschwerdeführerin zur Leistung einer Mehrwertabgabe mit den Grundsätzen des Handelns nach Treu und Glauben sowie des Vertrauensschutzes (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) vereinbar ist (angefochtener Entscheid, Erw. 5). Widrigenfalls ist nach dem Dafürhalten der Beschwerdeführerin in beiden Konstellationen keine Mehrwertabgabe geschuldet.

Nicht (mehr) gerügt wird von der Beschwerdeführerin demgegenüber, dass die Umzonung von einer Freihalte- in eine Arbeitszone nicht der Mehrwertabgabepflicht unterliege (vgl. dazu angefochtener Entscheid, Erw. 6), erst mit dem rechtskräftigen Beschluss eines Gestaltungsplans für ihre Parzelle

mit Gestaltungsplanpflicht ein mehrwertabgabebegründender Tatbestand vorliege und der Mehrwert durch die höheren Anforderungen an die Überbauung der Parzelle (Gestaltungsplanpflicht, Grünflächenziffer, Mobilitäts- und Energiekonzept) abgegolten werde (vgl. dazu angefochtener Entscheid, Erw. 7) sowie die korrekte Berechnung der Mehrwertabgabe einschliesslich der von der Vorinstanz angenommenen Verkehrswerte der umgezonten Flächen vor und nach deren Umzonung und der Abzugsfähigkeit von Erschliessungs- und Sanierungskosten wegen Altlasten (vgl. dazu angefochtener Entscheid, Erw. 8).

## **2.**

### **2.1.**

Zur von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Verletzung des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV) erwog die Vorinstanz, die Mehrwertabgabe werde in der Rechtsprechung und Literatur mehrheitlich als kostenunabhängige Kausalabgabe qualifiziert (BGE 142 I 177, Erw. 4.3.1; ETIENNE POLTIER, in: *Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung*, Zürich/Basel/Genf 2016, Art. 5 N 38; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 2871; URS EYMANN, Grundsätze zur Ermittlung des Planungsmehrwerts, in: ZBI 4/2015, S. 168). Die Erhebung von Kausalabgaben setze eine gesetzliche Grundlage voraus, wobei Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700) nicht als solche dienen könne, weil die Norm lediglich einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone enthalte (POLTIER, a.a.O., Art. 5 N 33). Die Regelung von Kausalabgaben habe den Kreis der Abgabepflichtigen (Subjekt der Abgabe), den Gegenstand der Abgabe (den abgabebegründenden Tatbestand) und in den Grundzügen die Höhe der Abgabe (Bemessungsgrundlage) festzulegen (BGE 132 II 374; 126 I 183). Diese Vorgaben würden für die Abgabebemessung (Höhe der Abgabe) bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert, weil das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt werde und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfülle. Insbesondere könne es – auch bei kostenunabhängigen Kausalabgaben – bereits genügen, dass das formelle Gesetz die maximale Höhe der Abgabe im Sinne einer Obergrenze festlege (Urteil des Bundesgerichts 2C\_973/2019 vom 27. Januar 2020, Erw. 2.2.1 mit Hinweisen; BGE 126 I 180, Erw. 2a/bb; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgaberechts, in: ZBI 104/2003, S. 516 ff.). Bei kostenunabhängigen Abgaben sollte das Gesetz entweder den Betrag der Abgabe oder einen an bestimmbare Grössen anknüpfenden Berechnungsmodus festlegen, zumindest aber einen Rahmen oder den Maximalbetrag der Abgabe bestimmen. Das gelte auch für die Mehrwertabschöpfung (HUNGERBÜHLER, a.a.O., S. 518; POLTIER, a.a.O., Art. 5 N 37). Die einschlägigen Rechtssätze sollten in genügender Bestimmtheit umschrieben sein, sodass der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibe und die möglichen Abgabepflichten für den Bürger voraussehbar seien

(BGE 126 I 183; 124 I 218; Urteil des Bundesgerichts 1C\_184/2014 vom 23. Februar 2015, Erw. 2.3).

In den einschlägigen Gesetzen anderer Kantone finde sich häufig die Formulierung, dass der Mehrwert der Differenz der Verkehrswerte eines Grundstücks mit und ohne Planungsmassnahme entspreche und dass er nach anerkannten (Schätzungs-)Methoden zu bestimmen sei (z.B. AR, BE, FR, GL, GR, LU, NE, NW, SZ, SH, SO, VS). Zum Teil würden die zulässigen Abzüge etwas detaillierter aufgelistet (z.B. BS und VD). Einzelne Kantone bestimmten sodann die Schätzbehörde und/oder erklärten weitere Erlasse als massgebend für die Schätzung (z.B. NW, OW, SG, TG, ZH; vgl. zum Ganzen die Übersicht über den Mehrwertausgleich der Kantone, Stand 22. April 2021, unter [www.espace.suisse](http://www.espace.suisse) > Raumplanung > Handlungsfelder der Innenentwicklung > Mehrwertausgleich). Soweit ersichtlich werde in keinem Kanton eine bestimmte Schätzungsmethode vorgeschrieben.

Im Kanton Aargau würden der Abgabesatz von 20% (in § 28a Abs. 1 BauG) und der Bemessungszeitpunkt (in § 28b Abs. 1 BauG) vorgegeben. Aus § 28b Abs. 1 BauG ergebe sich ferner, dass das kantonale Steueramt den Mehrwert schätze. Diesbezüglich bleibe dem Gemeinderat (ohne ergänzende kommunale Rechtsgrundlage) kein Ermessensspielraum. Vom Grundsatz in zahlreichen anderen Kantonen, dass der Mehrwert der Differenz der Verkehrswerte vor und nach der Planungsmassnahme entspreche und nach anerkannten Methoden zu schätzen sei, werde auch in der Botschaft des Regierungsrats an den Grossen Rat vom 2. Dezember 2015 zu den Anpassungen an die Änderungen des Raumplanungsgesetzes des Bundes (Mehrwertausgleich, Forderung der Verfügbarkeit von Bauland und weitere Änderungen), 15.269 (nachfolgend: Botschaft Mehrwertausgleich), S. 19 f., ausgegangen. Analoges werde in der Fachwelt vertreten. In der Literatur werde auf die im Enteignungsverfahren seit langem zur Anwendung kommenden, etablierten und damit anerkannten Schätzungsmethoden verwiesen (POLTIER, a.a.O., Art. 5 N 52; EYMANN, a.a.O., S. 172; Espace Suisse, Inforaum 4/2020, S. 6 f.). Das kantonale Steueramt schätze die massgebenden Verkehrswerte anhand der namentlich vom Bundesgericht favorisierten Vergleichs- oder statistischen Methode. Allerdings bleibe der Gemeinderat für die Festsetzung der Mehrwertabgabe verantwortlich, weshalb die Schätzung des Steueramts für diesen nicht verbindlich sei. Gemäss Botschaft Mehrwertausgleich, S. 19, dürfe er aber nur aus triftigen Gründen davon abweichen. Wo es keine Vergleichspreise gebe, seien subsidiär andere aus der Immobilienbewertung bekannte Modelle (Lageklassenmethode, Rückwärtsrechnung oder Mittelwert aus Real- und Ertragswert) anzuwenden. Vom primär geschätzten Landwert seien die für die Realisierung des Planungsmehrwerts erforderlichen Gestehungskosten wie Erschliessungskosten, Kosten der Sanierung von Altlasten, falls sich die Sanierungsbedürftigkeit aus der Planungsmassnahme ergebe, oder

Abbruchkosten von Altbauten abzuziehen (EYMANN, a.a.O., S. 172 ff.; Espace Suisse, Inforaum 4/2020, S. 6 f.). Eine gesetzliche Umschreibung der abzugsfähigen Kosten wäre nur dann notwendig, wenn bei der Verkehrswertschätzung Sonderabzüge zu machen wären, welche über die erwähnten Gestehungskosten hinausgingen. Dem sei nicht so. Es würden lediglich jene bereits entstandenen und absehbaren Kosten berücksichtigt, die auch ein Käufer des abgabebelasteten Grundstücks einrechnen würde.

Zwar sei die Regelung der Mehrwertabgabe im Kanton Aargau wenig detailliert. Dennoch belasse sie dem für die Festsetzung der Abgabe zuständigen Gemeinderat keinen Ermessensspielraum. Mit der Übertragung der Mehrwertabgabeberechnung an eine kantonale Fachbehörde (kantonales Steueramt) werde ein gesamtkantonal einheitliches Vorgehen sichergestellt. Selbst wenn ein Gemeinderat im Einzelfall zulässigerweise davon abweiche, verändere dies die angewandten, im Bedarfsfall den konkreten Umständen angepassten Schätzmethoden nicht. Diese wiederum basierten auf in der Rechtsprechung und Literatur zum Enteignungsrecht über Jahrzehnte entwickelten Grundsätzen. Insofern könne keine Rede davon sein, dass eine danach vorgenommene Schätzung den Abgabepflichtigen unvorhersehbar oder überraschend treffen würde. Die Anlehnung an die Schätzungspraxis in Enteignungsfällen dränge sich hier umso mehr auf, als Enteignung bzw. Eigentumsschutz und Mehrwertabschöpfung letztlich die beiden Seiten der gleichen Medaille darstellten (Art. 5 Abs. 1 RPG), die sich einzig im Mass unterscheiden würden (volle Entschädigung bei Enteignungen gegenüber begrenztem Mehrwertausgleich). Demnach erwiesen sich die kantonalen Bestimmungen zur Erhebung der Mehrwertabgabe als genügend bestimmt auch bezüglich der Bemessungsgrundlage, zumal Landpreisschätzungen notorisch mit einer erheblichen Ungenauigkeit (von +/- 10%) behaftet seien.

## **2.2.**

Die Beschwerdeführerin hält dagegen, bei kostenunabhängigen Kausalabgaben, die nicht dem Kostendeckungsprinzip, sondern nur dem – häufig nicht sehr aussagekräftigen – Äquivalenzprinzip unterstünden, müsse die Höhe der Abgabe in hinreichend bestimmter Weise bereits aus dem Gesetz hervorgehen, was hier nicht der Fall sei. Die §§ 28a/28b BauG bestimmten keine Obergrenze. Das Gesetz beschränke sich darauf, die Abgabe auf einen Prozentsatz eines im Gesetz nicht näher definierten Mehrwerts, des Grundwerts der Prozentrechnung, festzulegen. Da aber schon dieser Grundwert und dessen Schätzung nicht gesetzlich umschrieben würden, werde die maximale Höhe der Abgabe nicht im Baugesetz und damit nicht in einem formellen Gesetz geregelt. Wenn aber die Abgabe selbst nicht vorgegeben und limitiert werde, dann müsste das Gesetz die Berechnung des Mehrwerts vorgeben, wozu sich das Gesetz im Kanton Aargau unbestrittenermassen nicht äussere. Während in anderen Kantonen der Begriff des Mehrwerts näher definiert werde, enthalte das Baugesetz des Kantons

Aargau keine solche Legaldefinition. Auch der vorinstanzliche Verweis auf das Enteignungsrecht helfe nicht, nachdem § 143 Abs. 1 BauG explizit den Verkehrswert als relevant erkläre und nicht auf einen nicht näher definierten Minderwert als Gegenstück zum Mehrwert verweise. Dem Gesetz sei ferner nicht zu entnehmen, wie das kantonale Steueramt bei der Schätzung des Mehrwerts vorzugehen habe, auch nicht durch einen Verweis auf das Steuergesetz, und noch weniger werde festgehalten, an welche Grundsätze sich der Gemeinderat beim Erlass der Verfügung nach der Schätzung durch das kantonale Steueramt zu halten habe. Alternativ zum Beizug von Vergleichspreisen oder statistisch erhobenen Preisen von verkauften Grundstücken könnten andere Modelle der Immobilienbewertung, beispielsweise die Lageklassenmethode, Rückwärtsrechnung oder Mittelwerte aus Real- und Ertragswerten in Frage kommen. In der Bewertungspraxis herrsche ein Methodenpluralismus, womit nicht klar und eindeutig vorgegeben werde, wie sich der Mehrwert berechne.

### **2.3.**

Der Argumentation der Beschwerdeführerin kann in verschiedener Hinsicht nicht gefolgt werden. Richtig ist zwar, dass das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip beim Mehrwertausgleich als kostenunabhängige Kausalabgabe, mit der zudem nicht eine staatliche Leistung abgegolten, sondern ein Gewinn (aus einer Landaufwertung zufolge Ein-/Aufzonung) abgeschöpft wird, die Kausalabgabe nicht nach oben zu begrenzen vermögen. Dennoch weist diese Kausalabgabe eine ganz wesentliche Begrenzung nach oben auf, nämlich den mit der Raumplanungsmassnahme geschaffenen Planungsmehrwert: Er ist der massgebende Ausgangspunkt für die Berechnung der Mehrwertabgabe. Die durch die Raumplanung geschaffene Wertsteigerung, d.h. die Differenz zwischen dem Vermögenswert mit und ohne Planungsmassnahme, ist die entscheidende Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Planungsmehrwertabgabe (vgl. EYMANN, a.a.O., S. 168). Diese Bemessungsgrundlage wird bereits durch das RPG (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG) vorgegeben und belässt den Kantonen insoweit keinen Spielraum. Auch wenn die Bestimmung selber wenig dazu sagt, liegt es doch auf der Hand, dass sich die Abgabe aus dem Mehrwert des Bodens berechnet, der mit der Planungsmassnahme generiert wird. Mit anderen Worten geht es um die Differenz zwischen dem Verkehrswert des Bodens unmittelbar vor und nach seiner rechtskräftigen Zuweisung zu einer Bauzone (POLTIER, a.a.O., Art. 5 N 52; vgl. dazu auch EYMANN, a.a.O., S. 172). Ein anderes Verständnis des Begriffs (Planungs-)Mehrwert ist schlechterdings undenkbar, was sich auch daran zeigt, dass alle übrigen Kantone, die diesen Begriff im Gegensatz zum Baugesetz des Kantons Aargau umschreiben, die gleiche Definition (Differenz zwischen dem Verkehrswert des Landes oder Bodens mit und ohne Planungsmassnahme) verwenden (vgl. Art. 56c Abs. 1 BauG-AR, Art. 9b BauG-AI, § 3 Abs. 1 GAP-BL, § 121 Abs. 1 BPG-BS, Art. 142b Abs. 1 BauG-BE, Art. 113b Abs. 2 RPBG-FR, Art. 30H Abs. 1 LaLat-GE, Art. 33f RBG-GL, Art. 19k



Abs. 2 KRG-GR, Art. 111a Abs. 2 LCAT-JU, § 105b Abs. 2 PBG-LU, Art. 34 Abs. 2 LCAT-NE, Art. 3 Abs. 2 MWAG-NW, Art. 28b Abs. 3 BauG-OW, § 36f Abs. 2 PBG-SZ, Art. 4 MAG-SH, § 7 PAG-SO, Art. 59 Abs. 1 PBG-SG, Art. 94 Abs. 2 LST-TI, § 64 Abs. 2 PBG-TG, Art. 45d Abs. 3 PBG-UR, Art. 65 Abs. 2 LATC-VD, Art. 10d kRPG-VS, § 52a Abs. 3 PGG-ZG, § 3 Abs. 1 MAG-ZH; vgl. zum Ganzen die Übersicht "Mehrwertausgleich in den Kantonen" von Espace Suisse, Stand 3. November 2021). Vor diesem Hintergrund ist die im Baugesetz des Kantons Aargau fehlende Begriffsdefinition dem Legalitätsprinzip nicht abträglich. Auch ohne solche Legaldefinition ist klar und eindeutig, was mit dem Begriff (Planungs-)Mehrwert, der als Bemessungsgrundlage für die Mehrwertabgabe dient, gemeint ist. Eine anderweitige Auslegung des Begriffs "Mehrwert" als die Differenz zwischen dem Verkehrswert des Landes mit und ohne Planungsmassnahme fällt ausser Betracht.

Zutreffend ist sodann der Hinweis der Vorinstanz, dass die Berechnung der Mehrwertabgabe unter umgekehrten Vorzeichen mit der Berechnung der Enteignungsentschädigung (bei Teilenteignungen und materiellen Enteignungen) vergleichbar ist. In § 143 Abs. 1 lit. b BauG wird bei Teilenteignungen entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin explizit der Begriff "Minderwert" eingeführt, der den durch die Teilenteignung verursachten geringeren Wert der Restparzelle ausdrückt, und bei materiellen Enteignungen ist die durch die planungsbedingte Eigentumsbeschränkung (z.B. Ab- oder Auszonung) verursachte Wertminderung eines Grundstücks auszugleichen, als Gegenstück zum (teilweisen) Ausgleich der Wertsteigerung eines Grundstücks durch einen Planungsvorteil (z.B. Einzonung) bei der Mehrwertabgabe. Es drängt sich somit regelrecht auf, die verschiedenen Methoden zur Immobilienbewertung, die im Enteignungsrecht jeweils zum Zuge kommen, auch bei der Schätzung des Mehrwerts von ein- oder aufgezontem Land anzuwenden (vgl. POLTIER, a.a.O., Art. 5 N 52; EYMANN, a.a.O., S. 172 f.). Diesbezüglich genießt die Vergleichs- oder statistische Methode (bei unüberbauten Grundstücken) gemäss den zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz weiterhin Vorrang gegenüber alternativen Schätzungsmethoden, wobei mangels repräsentativer Vergleichsobjekte in genügender Anzahl zuweilen auf andere Schätzungsmethoden zurückgegriffen werden muss (vgl. die Urteile des Bundesgerichts 1C\_473/2017 vom 3. Oktober 2018, Erw. 3.4, 1C\_90/2017, 1C\_91/2017 vom 7. Juli 2017 und 1C\_266/2011 vom 20. Oktober 2011; BGE 138 II 77; 122 I 168, Erw. 3a; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-742/2019, A-978/2019 vom 18. Februar 2020, Erw. 4.3; Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide [AGVE] 2004, S. 205 ff.; Urteile des Verwaltungsgerichts Zürich VR.2022.00001 vom 14. September 2022 und VR.2019.00003 vom 23. Januar 2020; Urteil des Verwaltungsgerichts Bern 100.2013.170U vom 11. Februar 2014; Urteil des Verwaltungsgerichts Solothurn VWBES.2020.237 vom 26. Mai 2021; Urteil des Enteignungsgerichts Basel-Land 2021-01-21\_entger\_1 vom 21. Januar 2021). Aus diesem

Grund wäre es auch falsch und wenig zielführend, dem kantonalen Steueramt, das die Immobilienbewertung nach § 28b Abs. 1 BauG vornimmt, eine bestimmte Schätzungsmethode vorzuschreiben. Zur Methode der Verkehrswertbestimmung im Rahmen eines Preisvergleichs äussert sich im Übrigen auch die von der Beschwerdeführerin angeführte Verordnung über die Bewertung der Grundstücke vom 4. November 1985 (VBG; SAR 651.212), nach welcher der Vermögenssteuerwert von Grundstücken ermittelt wird, nicht. Derweil bringt der Zusatz in einigen kantonalen Gesetzen, dass der Planungsmehrwert (als Differenz zwischen dem Verkehrswert des Landes mit und ohne Planungsmassnahme) nach den anerkannten (Schätzungs-)Methoden zu bestimmen sei (vgl. Art. 56c Abs. 3 BauG-AR, Art. 142b BauG-BE, Art. 33f Abs. 1 RBG-GL, Art. 19k Abs. 2 KRG-GR, § 105b Abs. 2 PBG-LU, § 7 Abs. 3 MAV-ZH), keinen echten Mehrnutzen, der die Bestimmbarkeit der Mehrwertabgabe wesentlich erleichtern und dadurch die Voraussehbarkeit der Abgabelast erhöhen würde. Vielmehr sind Schätzungen nach allen anerkannten Methoden der Immobilienbewertung mit gewissen Unsicherheiten und Unschärfen behaftet. Dass für die Bestimmung des Planungsmehrwerts Schätzungsmethoden herangezogen werden, die in der Schätzungspraxis nicht geläufig und anerkannt sind, erscheint dabei ausgeschlossen (vgl. dazu auch die Botschaft Mehrwertausgleich, S. 20). Streitigkeiten um die korrekte Ermittlung des Planungsmehrwerts dürften sich in der Praxis primär daraus ergeben, nach welcher der anerkannten Schätzungsmethoden in einem konkreten Fall vorzugehen ist und ob diese korrekt angewandt wurde, beispielsweise durch den Preisvergleich mit vergleichbaren Objekten (im Rahmen der statistischen Methode). Eine gewisse Unbestimmtheit der Bemessungsgrundlage ist daher beim Mehrwertausgleich systemimmanent und lässt sich auch nicht mit der von der Beschwerdeführerin geforderten näheren gesetzlichen Begriffsumschreibung oder der wenig sinnvollen Vorgabe von bestimmten Schätzungsmethoden ausmerzen.

Eine Verletzung des Legalitätsprinzips mangels genügender Bestimmtheit der Bemessungsgrundlage der Mehrwertabgabe in den §§ 28a/28b BauG ist demnach in Übereinstimmung mit der Sichtweise der Vorinstanz zu verneinen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der Gemeinderat, der die Verfügung über die Festsetzung der Höhe der Mehrwertabgabe erlässt, von den Verkehrs- und Mehrwertschätzungen des kantonalen Steueramts abweichen darf, allerdings nur aus triftigen Gründen respektive nur dann, wenn die Schätzung des Steueramts nicht schlüssig ist und nach Rücksprache mit diesem nicht bereinigt werden kann (vgl. Botschaft Mehrwertausgleich, S. 19). Das bedeutet nichts anderes als eine Korrektur einer im Einzelfall nicht korrekt ermittelten Bemessungsgrundlage und besagt nichts über die genügende gesetzliche Bestimmtheit der Bemessungsgrundlage.

### 3.

#### 3.1.

Die Rüge der Verletzung des Grundsatzes von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV) respektive des Vertrauensschutzes erachtete die Vorinstanz vorab als unbegründet, weil es an einer Vertrauensgrundlage fehle. Im Planungsbericht gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2020 (RPV; SR 700.1) zur Teilrevision der allgemeinen Nutzungsplanung mit Zuweisung der Parzelle Nr. aaa zur Arbeitszone C., Stand 17. April 2014 (Vorakten, act. 168, Beilage 9), wie auch Stand öffentliche Auflage am 28. Oktober 2014 (Vorakten, act. 168, Beilage 10), werde unter dem Titel "Gestaltungsplanpflicht" ausgeführt, dass die Feinerschliessung für die gesteigerten Nutzungen zulasten der Grundeigentümer gingen, im Gegenzug verzichte die Gemeinde auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe. Im "Abschliessenden Vorprüfungsbericht" der Abteilung Raumentwicklung des BVU vom 27. Oktober 2014 (Vorakten, act. 168, Beilage 11) sei diese Aussage nicht kommentiert worden. Die Gemeinde Q. habe damals für den Mehrwertausgleich eine Kann-Vorschrift mit Vertragslösung gehabt (§ 3a der aufgehobenen Bau- und Nutzungsordnung [BNO] vom 19. Juni 1996 in der Fassung vom 24. Oktober 2007). Der im Planungsbericht enthaltene Mehrwertabgabeverzicht sei keine Zusicherung an die Beschwerdeführerin und nicht an diese adressiert gewesen. Dasselbe gelte für die in der Botschaft an den Einwohnerrat der Gemeinde Q. vom 25. April 2015 (vgl. Vorakten, act. 171, Beilage 1) wiederholte Absichtskundgabe, keine Mehrwertabgabe zu erheben, die im Einwohnerrat nicht diskutiert worden sei. Im fraglichen Zeitpunkt sei allen Beteiligten bekannt gewesen, dass die bisherige kommunale Kann-Vorschrift gestützt auf den Gesetzgebungsauftrag in Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG in naher Zukunft durch kantonale Bestimmungen betreffend die obligatorische Erhebung einer Mehrwertabgabe von mindestens 20% abgelöst würde.

Selbst wenn aber eine Vertrauensgrundlage vorliegen würde, müsste hier der Vertrauensschutz dem Legalitätsprinzip weichen. Im Laufe des Nutzungsplanungsverfahrens sei auf kantonaler Ebene die Mehrwertabgabepflicht eingeführt worden. Daher sei der Gemeinderat entgegen seiner ursprünglichen Absicht verpflichtet, für Einzonungen eine Mehrwertabgabe zu erheben. § 28a BauG stelle zwingendes Recht dar und belasse der Gemeinde hinsichtlich des Mindestabgabebesatzes von 20% keinen Ermessensspielraum. Inzwischen habe die Gemeinde Q. mit § 4 der geltenden BNO eine eigene Mehrwertabgabebestimmung erlassen, die (gestützt auf die Ermächtigung in § 28a Abs. 2 BauG) mit einem Abgabesatz von 30% über den kantonalen Mindestabgabesatz von 20% hinausgehe. Es wäre daher stossend und mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar, wenn die abgabemässig gegenüber der aktuell geltenden kommunalen Regelung schon privilegierte Beschwerdeführerin für den Planungsmehrwert ihres Grundstücks gar keine Abgabe leisten müsste. Zudem fehle es vorliegend

auch an nachteiligen Dispositionen der Beschwerdeführerin als einer weiteren Voraussetzung des Vertrauensschutzes.

### 3.2.

Dagegen wendet die Beschwerdeführerin ein, ein widersprüchliches Verhalten laufe dem Vertrauensgrundsatz ganz allgemein zuwider. Wer sich zu einem früheren Verhalten in Widerspruch setze, dürfe sich nicht auf die rechtlichen Nachteile berufen, die sein Gegenüber dadurch erleide. § 22 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (KV; SAR 110.000) halte imperativ fest, dass Betroffene Anspruch auf eine faire, sprich "anständige", "korrekte", "loyale", "menschliche" und "menschenwürdige" Behandlung hätten. Mit der streitgegenständlichen Verfügung der Mehrwertabgabe habe sich der Gemeinderat Q. in krassen Widerspruch zu seinen früheren Willensbekundungen gesetzt, für die Einzonung von Teilflächen der Parzelle Nr. aaa keine Mehrwertabgabe zu erheben. Ein solches Verhalten verstosse gegen das Rechtsmissbrauchsverbot, konkret das Verbot widersprüchlichen Verhaltens, wodurch die Beschwerdeführerin einen Nachteil erleide. Der Gemeinderat habe sich auf seinen ursprünglichen Mehrwertabgabeverzicht behaften zu lassen.

Da ein Planungsbericht unter anderem der Information und Mitwirkung der Bevölkerung diene und die Interessenabwägung der Planungsbehörde nachvollziehbar mache, komme ihm sehr wohl die Funktion als Vertrauensgrundlage zu. Trotz des auch von der Vorinstanz geschilderten allgemeinen Wissens, dass gestützt auf den bereits per 1. Mai 2014 in Kraft gesetzten Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG "in naher Zukunft" kantonale Bestimmungen über den obligatorischen Mehrwertausgleich mit einem Mindestabgabesatz von 20% erlassen würden, habe der Gemeinderat Q. seinen Mehrwertabgabeverzicht stets vorbehaltlos erklärt. Die Botschaft Mehrwertausgleich datiere vom 2. Dezember 2015. Das Anhörungsverfahren sei bereits im Frühjahr 2015 durchgeführt worden. Im Rahmen dieser Anhörung seien auch die Gemeinden zur Vernehmlassung eingeladen worden. Deshalb habe der Gemeinderat bei der Bekräftigung seines Abgabeverzichts anlässlich der Einwohnerratssitzung vom 22. Juni 2016 von der Einführung der am 20. Juni 2016 beschlossenen §§ 28a ff. BauG gewusst. Die von Frau Vizeammann D. abgegebene Erklärung, dass eine Mehrwertabschöpfung nicht vorgesehen sei, sei somit in Kenntnis der bevorstehenden Rechtsänderung erfolgt. Bei einem Grundeigentümergespräch vom 6. Mai 2019, als auch die §§ 28a ff. BauG längst in Kraft gestanden hätten, hätten die Vertreter der Gemeinde, darunter die Frau Vizeammann, festgehalten, man habe sich bis zur Aufforderung des damaligen Landammanns B., entsprechend zu verfahren, dagegen gewehrt, für die mit der Teilrevision der allgemeinen Nutzungsplanung vom 22. Juni 2016 eingezonten Grundstücke Mehrwertabgaben zu erheben, weil man die Meinung vertreten habe, die durch die neuen Zonenbestimmungen geschaffenen Mehrwerte würden durch die erhöhten Anforderungen an die zonenkonforme Überbauung

abgegolten. Daraus erhelle, dass der Gemeinderat bis mindestens 6. Mai 2019 die Meinung vertreten habe, auf eine Mehrwertabgabe verzichten zu können.

Wenn bei dieser Ausgangslage nur ein halbes Jahr später eine Mehrwertabgabeverfügung erlassen und darin kein "venire contra factum proprium" erblickt werde, dann könne der Grundsatz des Verbots widersprüchlichen Verhaltens als wirkungslos aus Verfassung, Gesetzen, Lehre und Rechtsprechung eliminiert werden. Selbst wenn unter diesen Voraussetzungen noch zu prüfen wäre, ob die Beschwerdeführerin nach den Verzichtserklärungen gestützt auf selbige nachteilige Dispositionen getroffen habe, liege eine solche vor und bestehe darin, dass sie sich nicht veranlasst gesehen habe, im Mitwirkungsverfahren und im Einwendungsverfahren (gegen die öffentlich aufgelegte Zonenplanrevision) Anträge zur Mehrwertabgabe zu stellen. Sie wäre dazu mangels Beschwer auch gar nicht legitimiert gewesen. Mangels entsprechendem Vorbehalt im kantonalen Vorprüfungsbericht habe umso weniger Anlass bestanden, diesen Aspekt zu thematisieren. Damit habe die Beschwerdeführerin auf ihre Rechtsschutzmöglichkeiten im Nutzungsplanungsverfahren verzichtet, was als nachteilige Disposition aufzufassen sei.

### **3.3.**

#### **3.3.1.**

Der in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben besagt ganz allgemein, dass ein loyales und vertrauenswürdiges Verhalten im Rechtsverkehr grundlegend ist. Ein widersprüchliches Verhalten (von Behörden) läuft diesem Grundsatz zuwider. Weiter kann aus diesem Grundsatz die grundsätzliche Bindung des Staates an Zusicherungen insbesondere gegenüber Privaten abgeleitet werden, indem berechtigtes Vertrauen in eine behördliche Zusicherung geschützt wird (ASTRID EPINEY, in: Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 5 N 73 mit Hinweis auf BGE 138 II 545; 132 II 240, Erw. 3.2.2; 126 II 377, Erw. 3). Allerdings ist dieser Vertrauensschutz in behördliche Zusicherungen oder in ein anderes, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten nicht voraussetzungslos und steht in einem Spannungsverhältnis mit dem Legalitätsprinzip bzw. dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit, der in der Regel vorgeht. In einem konkreten Fall kann es jedoch der Vertrauensschutz gebieten, von einer Gesetzesanwendung abzusehen, etwa dann, wenn die Behörde dem betroffenen Privaten eine im Widerspruch zum Gesetz stehende Zusicherung abgegeben hat, auf die sich dieser verlassen durfte (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 626 ff.). Voraussetzungen des Vertrauensschutzes sind (a) eine Vertrauensgrundlage, wobei hier eine behördliche Auskunft bzw. Zusage zur Diskussion steht, (b) das Vertrauen des Privaten in das Verhalten der staatlichen Behörden bzw. die fehlende Kenntnis der Fehlerhaftigkeit der Vertrauensgrundlage, (c) eine Vertrauensbetätigung, die in Dispositionen besteht, die ohne Nachteil für den Betroffenen nicht wieder

rückgängig gemacht werden können, (d) ein Kausalzusammenhang zwischen dem Vertrauen und der Vertrauensbetätigung sowie (e) ein überwiegendes Interesse am Vertrauensschutz gegenüber den entgegenstehenden öffentlichen Interessen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 627 ff.).

Der Schutz des Privaten bei unrichtigen bzw. dem Gesetz widersprechenden Auskünften der Behörden stellt einen praktisch besonders wichtigen Anwendungsfall des Vertrauensschutzes dar, dessen Voraussetzungen gegenüber den allgemeinen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes wie folgt zu präzisieren sind. Die behördliche Auskunft muss sich zur Begründung von Vertrauen eignen, was nach mehrheitlicher Auffassung in Rechtsprechung und Lehre nicht der Fall ist, wenn sie sich nicht auf einen konkreten Sachverhalt bezieht. Ausserdem gilt der Vertrauensschutz nur gegenüber dem direkten Empfänger der von einer Behörde abgegebenen Zusicherung (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 668 f.). Die Amtsstelle, welche die Auskunft gab, muss zur Erteilung der Auskunft zuständig gewesen sein oder der Private durfte zumindest in guten Treuen von deren Zuständigkeit ausgehen (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 676 f.). Die Auskunft muss vorbehaltlos erteilt und deren Fehlerhaftigkeit für den Empfänger bei zumutbarer Sorgfalt nicht erkennbar gewesen sein (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 682 und 684). Und auch hier muss der Adressat oder Erklärungsempfänger im Vertrauen auf die Richtigkeit der Auskunft eine für ihn nachteilige Disposition getroffen oder unterlassen haben, die sich nicht ohne Schaden rückgängig machen oder nachholen lässt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 688). Ferner stehen Auskünfte immer unter dem Vorbehalt des nicht veränderten Sachverhalts und der nicht veränderten Rechtslage. Ändert sich die Gesetzgebung, können sich Private nicht auf eine frühere Auskunft berufen, es sei denn, die auskunfts-erteilende Behörde sei für die Rechtsänderung selber zuständig und die Auskunft sei gerade im Hinblick auf diese Änderung erteilt worden, oder die Behörde hätte die Pflicht zur Orientierung auch über die möglichen Rechtsänderungen gehabt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 695). Schliesslich bleibt abzuwägen, ob ausnahmsweise das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung nicht dennoch dem Vertrauensschutz vorzugehen hat, was immerhin einen Schadenersatzanspruch (anstelle des Anspruchs auf die Bindung an die Vertrauensgrundlage) für den Betroffenen nach sich ziehen kann, falls dieser wegen des Vertrauens in die unrichtige behördliche Auskunft tatsächlich einen Schaden erlitten hat (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 699).

### **3.3.2.**

Für die Gewährung von Vertrauensschutz fehlt es in der vorliegenden Konstellation zunächst an einem solchen Schaden der Beschwerdeführerin bzw. schon an einer schadensverursachenden nachteiligen Disposition, die sie im Vertrauen auf die Zusage des Gemeinderats Q., im Rahmen der am

22. Juli 2016 beschlossenen Teilrevision der allgemeinen Nutzungsplanung würden für Einzonungen keine Mehrwertabgaben erhoben, getätigt haben soll. Die Beschwerdeführerin spricht in diesem Zusammenhang von einem Verzicht auf Rechtsschutzmöglichkeiten, obwohl sie gleich selber einräumt, dass sie die geplanten Zonenplanänderungen mangels Beschwer (mit Neuerungen, die ausschliesslich in ihrem Interesse lagen) nicht erfolgreich mit Beschwerde gegen die vom Regierungsrat genehmigte Nutzungsplanung hätte anfechten können. Es wäre denn auch widersinnig gewesen und hätte nur zu ihrem eigenen Schaden gereicht, wenn sich die Beschwerdeführerin der Einzonung von Teilflächen ihrer Parzelle Nr. aaa mit der Begründung widersetzt hätte, ohne solche Einzonung keine Mehrwertabgabe leisten zu müssen. Weil der Mehrwert, den sie durch die Einzonung erfahren hat, durch den Mehrwertausgleich nur teilweise (im Umfang von 20%) abgeschöpft wird, stünde sie ohne die Einzonung vermögensmässig wesentlich schlechter da als mit der Einzonung, Mehrwertabgabe hin oder her.

Was die Beschwerdeführerin ansonsten im Planungsverfahren oder auf andere Weise hätte vorkehren können, um die ihr drohende Mehrwertabgabe abzuwenden, ist nicht ersichtlich. Namentlich hätte es ausserhalb ihrer Möglichkeiten und ihres Einflussbereichs gelegen, die Genehmigung der Nutzungsplanung durch den Regierungsrat derart voranzutreiben respektive zu beschleunigen, dass eine Anwendung der §§ 28a ff. BauG in ihrem Fall intertemporalrechtlich (gemäss § 169 Abs. 9 lit. a BauG) ausgeschieden wäre. Vom Beschluss des teilrevidierten Nutzungsplans durch den Einwohnerrat am 22. Juni 2016 bis zur Plangenehmigung durch den Regierungsrat am 14. Februar 2018 sind gemäss unbestritten gebliebener Darstellung im angefochtenen Entscheid vor allem deshalb beinahe zwei Jahre vergangen, weil die Teilrevision der Nutzungsplanung untrennbar mit dem kantonalen Strassenbauprojekt "Südwestumfahrung S." verknüpft war, das aufgrund von Einwendungen und dadurch bedingten Projektänderungen erst am 7. Dezember 2017 (mit Abschreibungsverfügung des Verwaltungsgerichts im Verfahren WBE.2016.517) rechtskräftig wurde (vgl. dazu angefochtener Entscheid, Erw. 5.4.1 f.). Zu diesem Zeitpunkt befanden sich die §§ 28a ff. BauG schon seit Monaten in Kraft (Inkraftsetzungsdatum: 1. Mai 2017). Dieses Inkraftsetzungsdatum wiederum entsprach den zeitlichen Vorgaben der Botschaft Mehrwertausgleich (a.a.O., S. 47). Entsprechend hätten weder die Beschwerdeführerin noch der Gemeinderat Q., der sich offensichtlich darum bemühte, seine Zusage des Mehrwertabgabeverzichts einzuhalten, darauf hinwirken können, dass der Regierungsrat den teilrevidierten Nutzungsplan noch vor Inkraftsetzung der §§ 28a ff. BauG genehmigt, wodurch die noch nicht anwendbaren §§ 28a ff. BauG dem vom Gemeinderat beabsichtigten Mehrwertabgabeverzicht nicht entgegengestanden hätten.

### 3.3.3.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Beschwerdeführerin schon deshalb nicht in ihrem Vertrauen auf den vom Gemeinderat zugesagten Mehrwertabgabeverzicht geschützt werden kann, weil diese Verzichtserklärung noch vor dem Hintergrund der kommunalen Kann-Vorschrift in der aBNO abgegeben wurde und sich die Rechtslage mit der Inkraftsetzung der §§ 28a ff. BauG, welche die Erhebung der Mehrwertabgabe in Nachachtung von Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG zwingend vorschreiben, zweifelsohne grundlegend geändert hat. Zwar dürfte dem Gemeinderat die bevorstehende Gesetzesänderung mit Rücksicht auf das Inkraftsetzungsdatum von Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG (1. Mai 2014) bei der Abgabeverzichtserklärung im Planungsbericht, Stand Mitwirkungsverfahren und kantonale Vorprüfung am 17. April 2014 (Vorakten, act. 168, Beilage 9), und im Planungsbericht, Stand öffentliche Auflage am 28. Oktober 2014 (Vorakten, act. 168, Beilage 10), spätestens aber im Zeitpunkt der Einwohnerratssitzung vom 22. Juni 2016, als die Zonenplanrevision nach Vorlage der Botschaft vom 25. April 2016 mit Hinweis auf den Mehrwertabgabeverzicht (Vorakten, act. 171, Beilage 1) beschlossen wurde, bekannt gewesen sein. Aufgrund der Angaben in der Botschaft Mehrwertausgleich musste der Gemeinderat zudem mit einer Inkraftsetzung der §§ 28a ff. BauG auf Anfang 2017 rechnen (a.a.O., S. 47). Hingegen war das Datum der Genehmigung der am 22. Juni 2016 beschlossenen Zonenplanrevision zu jenem Zeitpunkt noch offen und wenn sich die rechtskräftige Genehmigung des Strassenbauprojekts "Südwestumfahrung S." nicht wegen einer Beschwerde eines Einwendenden ans Verwaltungsgericht und dadurch bedingter Projektänderungen verzögert hätte (vgl. dazu angefochtener Entscheid, Erw. 5.4.2), wäre die Genehmigung des teilrevidierten Nutzungsplans durch den Regierungsrat noch vor Inkraftsetzung der §§ 28a ff. BauG möglich gewesen, womit auch der vom Gemeinderat zugesicherte Mehrwertabgabeverzicht zulässig bzw. mit damaligem Recht vereinbar und wirksam gewesen wäre.

Gleichzeitig macht die Beschwerdeführerin nicht geltend, der Gemeinderat habe es versäumt, sie über die bevorstehende Rechtsänderung und deren Folgen für den zugesagten Mehrwertabgabeverzicht zu orientieren. Vielmehr lässt ihr Vortrag darauf schliessen, dass die bevorstehende Rechtsänderung und deren Konsequenzen auch ihr (allen Beteiligten) jederzeit bewusst waren (vgl. Beschwerde, S. 11 f.). Deshalb kann sie sich nun nicht auf den Standpunkt stellen, der Gemeinderat habe seine Zusage ohne Vorbehalt der bevorstehenden Rechtsänderung erteilt. Auch wenn vom Gemeinderat diesbezüglich kein expliziter Vorbehalt angebracht wurde, durfte die Beschwerdeführerin unter den gegebenen Umständen nicht darauf vertrauen, dass sie die bevorstehende Rechtsänderung nicht mehr betreffen oder der ihr vom Gemeinderat seinerzeit zugesicherte Mehrwertabgabeverzicht vor dem neuen Recht (§§ 28a ff. BauG) standhalten würde. Klar ist des Weiteren, dass der Gemeinderat nicht für diese Änderung des BauG



bzw. die Einführung der zwingenden Mehrwertabgabe auf kantonaler Ebene zuständig war und die Zusage des Mehrwertabgabeverzichts auch nicht mit Blick auf die bevorstehende Rechtsänderung erteilte, sondern eben noch auf der Grundlage des früheren (kommunalen) Rechts, das einen solchen Verzicht im Gegensatz zu den §§ 28a ff. BauG zugelassen hätte. Die von der Beschwerdeführerin angeführten Aussagen der Gemeindevertreter beim Grundeigentümergehörig vom 6. Mai 2019, so sie denn zutreffend wiedergegeben werden, ändern an dieser Beurteilung nichts, weil sie nicht darauf abzielten, die frühere Zusage des Mehrwertabgabeverzichts auf der Grundlage der einen solchen Verzicht ausschliessenden §§ 28a ff. BauG zu erneuern, sondern der Beschwerdeführerin (und allfälligen weiteren betroffenen Grundeigentümern) zu vermitteln, dass der Gemeinderat weiterhin gewillt gewesen wäre und sich beim Regierungsrat dafür verwendete, seinen früheren Zusagen entsprechend auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe zu verzichten, dieses Vorhaben aber offenbar am Widerstand der kantonalen Behörden scheiterte. Eine Bindung des Gemeinderats Q. an seine einstige Zusicherung des Mehrwertabgabeverzichts aus Vertrauensschutzgründen entfällt somit auch wegen der geänderten Rechtslage, welche die Beschwerdeführerin nach eigenem Bekunden nicht völlig überraschend und unerwartet traf.

#### **3.3.4.**

Schliesslich weist die Vorinstanz zu Recht darauf hin, dass in der vorliegenden Konstellation auch aus Gründen der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) dem Legalitätsprinzip der Vorrang gegenüber dem Vertrauensschutz einzuräumen wäre und eine Bindung des Gemeinderats Q. an seine einstige Zusicherung des Mehrwertabgabeverzichts mit Rücksicht auf die übrigen Mehrwertabgabepflichtigen, die nicht in den Genuss eines solchen Sondervorteils kämen, nicht statthaft wäre. Subsidiär müsste im Falle eines Schadens, den die Beschwerdeführerin aufgrund ihres Vertrauens in die Zusicherung des Mehrwertabgabeverzichts erlitten hätte, eine Entschädigung in Erwägung gezogen werden. Wie gesehen (vgl. Erw. 3.3.2 vorne), ist der Beschwerdeführerin aus dem Vertrauen in die Zusicherung respektive der Betätigung dieses Vertrauens allerdings kein Schaden (durch eine nachteilige Disposition allenfalls auch in der Gestalt einer Unterlassung) entstanden, sondern höchstens aus der verzögerten Genehmigung des teilrevidierten Nutzungsplans mit Einzonung von Teilflächen ihrer Parzelle Nr. aaa erst nach Inkraftsetzung der §§ 28a ff. BauG. Diese Verzögerung kann jedoch wegen der von der Vorinstanz dargelegten Verknüpfung der Planungsmassnahme mit einem Strassenbauprojekt, dessen Genehmigung erst gegen Ende 2017 rechtskräftig wurde, weder den kantonalen Behörden noch erst recht nicht dem Gemeinderat Q. zum Vorwurf gemacht werden.

Bei dieser Sachlage kann offenbleiben, ob die in einem Planungsbericht oder in einer Botschaft an den Einwohnerrat enthaltene Zusage des Mehrwertabgabeverzichts ganz grundsätzlich als Vertrauensgrundlage taugt oder ob sie schon nicht als solche in Frage kommt, weil die von den Planungsmassnahmen und den daraus resultierenden Mehrwertabgaben betroffenen Grundeigentümer nicht als unmittelbare Empfänger solcher Erklärungen angesehen werden können. Ungeachtet dessen ist die vom Gemeinderat Q. verfügte und von der Vorinstanz bestätigte Mehrwertabgabe mit dem Grundsatz von Treu und Glauben und des Vertrauensschutzes nach Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV vereinbar. Dem in § 22 Abs. 1 KV vorgesehenen Gebot der fairen Behandlung kommt gegenüber diesen verfassungsmässigen Grundsätzen kein eigenständiger Charakter oder eine weitergehende Bedeutung zu, zumal es sich dabei ohnehin um eine Verfahrensgarantie handelt, und nicht um einen Grundsatz, der im Verkehr zwischen Behörden und Privaten ganz allgemein zum Tragen kommt und insofern auch eine materiell-rechtliche Komponente aufweist.

#### **4.**

Zusammenfassend bieten die §§ 28a ff. BauG eine genügende gesetzliche Grundlage für die Erhebung der streitgegenständlichen Mehrwertabgabe, auch hinsichtlich der Bemessungsgrundlage der Abgabe. Eine Verletzung des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV) liegt nicht vor. Ebenso wenig steht der Grundsatz von Treu und Glauben und der Vertrauensschutz nach Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV der Erhebung der gegenüber der Beschwerdeführerin verfükten Mehrwertabgabe entgegen. Weitere Rechtsverletzungen wurden vor Verwaltungsgericht nicht mehr gerügt. Dementsprechend ist die Beschwerde gegen den vorinstanzlichen Entscheid abzuweisen.

### **III.**

#### **1.**

Im Beschwerdeverfahren werden die Verfahrens- und Parteikosten in der Regel nach Massgabe des Unterliegens und Obsiegens auf die Parteien verlegt, wobei den Behörden Verfahrenskosten nur auferlegt werden, wenn sie schwerwiegende Verfahrensmängel begangen oder willkürlich entschieden haben (§§ 31 Abs. 2 und 32 Abs. 2 VRPG). Eine solche Privilegierung der Behörden findet bei den Parteikosten nicht statt.

#### **2.**

Als unterliegende Partei sind der Beschwerdeführerin die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten vollumfänglich aufzuerlegen.

**3.**

**3.1.**

Anspruch auf Ersatz der Parteikosten für die anwaltliche Vertretung vor Verwaltungsgericht hat nach Massgabe des Unterliegerprinzips die Beschwerdegegnerin, wogegen der nicht anwaltlich vertretene Regierungsrat keinen solchen Anspruch besitzt (§ 29 VRPG).

**3.2.**

Die Höhe der Parteientschädigung bestimmt sich nach Massgabe des Dekrets über die Entschädigung der Anwälte vom 10. November 1987 (Anwaltstarif; SAR 291.150 [nachfolgend: AnwT]). Gemäss § 8a Abs. 1 AnwT bemisst sich die Entschädigung in vermögensrechtlichen Streitsachen nach dem gemäss § 4 AnwT berechneten Streitwert. Innerhalb der vorgesehenen Rahmenbeträge richtet sich die Entschädigung nach dem mutmasslichen Aufwand des Anwalts sowie nach der Bedeutung und der Schwierigkeit des Falles (§ 8a Abs. 2 AnwT). Die Entschädigung wird als Gesamtbetrag festgesetzt. Auslagen und Mehrwertsteuer sind darin enthalten (§ 8c AnwT).

Bei einem Streitwert von Fr. 360'250.00 beträgt im Beschwerdeverfahren der Rahmen für die Parteientschädigung Fr. 5'000.00 bis Fr. 15'000.00 (§ 8a Abs. 1 lit. a Ziffer 4 AnwT). Der Streitwert liegt in der oberen Hälfte des vorgegebenen Streitwertrahmens. Die Schwierigkeit des Falles und die Bedeutung des Falles für die Einwohnergemeinde Q. sind als höchstens mittel einzustufen; der mutmassliche Aufwand der Rechtsvertreter ist als unterdurchschnittlich zu bezeichnen. Insgesamt erscheint es sachgerecht, die vollen Parteikosten der Beschwerdegegnerin auf einen Gesamtbetrag von Fr. 8'000.00 festzusetzen. Dieser Betrag ist in Anwendung von § 12a Abs. 1 AnwT, der aus Rechtsgleichheitsgründen auch auf Entschädigungen zugunsten des Gemeinwesens anwendbar ist (AGVE 2011, S. 247), um 25% auf Fr. 6'000.00 herabzusetzen.

---

**Das Verwaltungsgericht erkennt:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrenskosten, bestehend aus einer Staatsgebühr von Fr. 10'000.00 sowie der Kanzleigebühr und den Auslagen von Fr. 392.00, gesamthaft Fr. 10'392.00, sind von der Beschwerdeführerin zu bezahlen.

**3.**

Die Beschwerdeführerin wird verpflichtet, der Beschwerdegegnerin die vor Verwaltungsgericht entstandenen Parteikosten in Höhe von Fr. 6'000.00 zu ersetzen.

---

Zustellung an:

die Beschwerdeführerin (Vertreter)

die Beschwerdegegnerin (Vertreter)

den Regierungsrat

das Spezialverwaltungsgericht, Abteilung Kausalabgaben und Enteignungen

das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Mitteilung an:

das Departement Bau, Verkehr und Umwelt (Rechtsabteilung)

---

**Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten**

Dieser Entscheid kann wegen Verletzung von Bundesrecht, Völkerrecht, kantonalen verfassungsmässigen Rechten sowie interkantonalem Recht innert **30 Tagen** seit der Zustellung mit **Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten** beim **Schweizerischen Bundesgericht**, 1000 Lausanne 14, angefochten werden. Die Frist steht still vom 7. Tag vor bis und mit 7. Tag nach Ostern, vom 15. Juli bis und mit 15. August und vom 18. Dezember bis und mit 2. Januar. Die unterzeichnete Beschwerde muss das Begehren, wie der Entscheid zu ändern sei, sowie in gedrängter Form die Begründung, inwiefern der angefochtene Akt Recht verletzt, mit Angabe der Beweismittel enthalten. Der angefochtene Entscheid und als Beweismittel angerufene Urkunden sind beizulegen (Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110] vom 17. Juni 2005).

---

Aarau, 17. Mai 2023

**Verwaltungsgericht des Kantons Aargau**

3. Kammer

Vorsitz:

Gerichtsschreiberin:

Winkler

Ruchti